

# Función parlamentaria y potestad disciplinaria: sanciones y procedimiento

ÁNGEL LUIS SANZ PÉREZ

Letrado del Parlamento de Cantabria

## Resumen

El artículo analiza la adaptación del Estatuto Básico del Empleado aprobado mediante Ley 7/2007, de 12 abril, al marco de la Administración parlamentaria. El artículo 4 de esta Ley permite que sean, tanto las Cortes Generales como cada Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, las que decidan la adaptación de esta Ley a su ámbito. Así mismo, el artículo se centra principalmente en las sanciones y en el procedimiento sancionador, y siempre desde una doble vertiente: tanto la regulación que hace la Ley de 2007, como la regulación actual de las Administraciones parlamentarias. Así mismo, se explican algunos problemas que surgen en la regulación de esta materia, sobre todo lo relativo al principio *non bis in idem*, la suspensión provisional o la admisión de la caducidad del procedimiento.

## Resum

L'article analitza l'adaptació de l'Estatut bàsic de l'empleat aprovat mitjançant la Llei 7/2007, de 12 abril, al marc de l'administració parlamentària. L'article 4 d'aquesta llei permet que siguin tant les Corts Generals com cada assemblea legislativa de comunitat autònoma les que decideixen l'adaptació d'aquesta llei al seu àmbit. Així mateix, l'article se centra principalment en les sancions i en el procediment sancionador, i sempre des d'una doble vessant: tant la regulació que fa la llei de 2007 com la regulació actual de les administracions parlamentàries. Així mateix s'expliquen alguns problemes que sorgeixen en la regulació d'aquesta matèria, sobretot el relatiu al principi *non bis in idem*, la suspensió provisional o l'admissió de la caducitat del procediment.

### **Abstract**

This article deals with the adaptation of the Basic Statute for Civil Servants adopted by law 7/2007, of April 12 to the framework of the parliamentary administration. Article 4 of this law allows them to be both the Spanish Parliament and the Legislative Assembly of each autonomous community that decide to adapt this law to their own scope. Likewise, the article focuses primarily on the sanctions and the disciplinary procedure, always from a double aspect: both the regulation established by the law of 2007, as well as the current regulation of the parliamentary administrations. Also it is discussed some problems in the regulation of this matter: especially concerning the principle *non bis in idem*; the temporary suspension or the revocation of the admission procedure.

### **Sumario**

- I. Introducción. La adaptación del Estatuto Básico del Empleado Público a la Administración parlamentaria
- II. Sanciones
- III. Procedimiento

## I. Introducción. La adaptación del Estatuto Básico del Empleado Público a la Administración parlamentaria

Parece que existe casi unanimidad en reconocer el carácter abierto y permisivo del Estatuto Básico del Empleado Público en relación con las Comunidades Autónomas. En general, A. Embid Irujo<sup>1</sup> reconoce que «hay pocas normas absolutamente compulsivas y cerradas en el texto, que deban ser cumplidas estrictamente, conforme a su tenor literal, por las CC.AA. y respecto a las que éstas tengan sólo posibilidades de desarrollo legislativo.» En casi todo el contenido de la Ley cuentan las Comunidades con un margen de maniobra extraordinario. Y eso también sucede en relación con el régimen sancionador.

Todo ello deja la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público con un cierto aire de provisionalidad, además, señala L. Martín Rebollo,<sup>2</sup> esta provisionalidad del «conjunto ordinamental resultante y la necesidad de apurar la interpretación sistemática a la hora de buscar el Derecho aplicable será una constante, al menos hasta que se produzca el efectivo desarrollo de la nueva Ley básica.» En todo caso, es cierto que puede aventurarse que no habrá un conjunto de conflictos importante entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el desarrollo de esta norma.

Quizá por esa demora que va a sufrir el desarrollo por las Comunidades Autónomas y el Estado del EBEP, la aplicación al ámbito de la Administración parlamentaria del Estatuto Básico del Empleado Público (de la materia disciplinaria, pero también de cualquier otra) va a sufrir también un retraso considerable. Quizá no haya un interés manifiesto para cambiar un régimen funcional que no funciona tan extraordinariamente mal, en una Administración, como la parlamentaria, muy pequeña y siempre muy sensible a los cambios. Pero además, parece que lo razonable será que los Parlamentos autonómicos esperen a que las respectivas Comunidades Autónomas aprueben su propia Ley de función pública para adaptar los Estatutos. Y es que no es previsible que la Administración parlamentaria se adelante a la Administración gubernamental en la aprobación del desarrollo del EBEP. Aunque sí parece claro que la decisión de la Administración autonómica será demasiado pesada para la Administración parlamentaria. Algo diferente será el caso de las Cortes Generales, quizá un órgano dotado con mayor personalidad que la mayor parte de los Parlamentos autonómicos, pues no esperará a la aprobación de la correspondiente Ley del Estado de adaptación del Estatuto a la Administración General del Estado. Más aún, lo más probable es que la Administración parlamentaria de las Cortes se separe, todo lo separable, de esta Ley estatal.

En general, siguiendo la remisión que el EBEP hace a cada Ley, dice el artículo 93.1 que «los funcionarios públicos y el personal laboral quedan sujetos al régimen disciplinario establecido en el presente Título y en las normas que las Leyes de Función

1 A. Embid Irujo: «Incidencia del Estatuto Básico del Empleado Público en la normativa de las Comunidades Autónomas», en *IEDA*, n.º 137, 2008, p. 9.

2 L. Martín Rebollo: *Leyes Administrativas*, Pamplona, Aranzadi, p. 1511. Cfr., del mismo autor, «El Estatuto del empleado público: un Godot que no ha llegado», en *Revista de Administración Pública*, n.º 174, 2007, pp. 129 a 159.

Pública dicten en desarrollo de este Estatuto.» La remisión a la Ley se reitera en relación con las faltas muy graves (artículo 95.2.*p* EBEP), con las faltas graves (que ni siquiera son tipificadas por el Estatuto, sino que se produce una remisión a «la Ley de las Cortes Generales o de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma», artículo 95.3) y con las faltas leves (artículo 95.4 «las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto determinarán el régimen aplicable a las faltas leves, atendiendo a las anteriores circunstancias.»). También se ha previsto la misma remisión a la Ley en relación con las sanciones (artículo 96.1.g del Estatuto). No obstante, sigue siendo sorprendente que no haya una remisión en el EBEP en relación con el procedimiento sancionador, materia en la que no rige el principio de legalidad, como se verá.

Por lo demás, parece claro que las Leyes de las Comunidades Autónomas que se aprueben satisfarán adecuadamente el principio de legalidad exigible en materia sancionadora. Aunque este Decreto-Legislativo no sea la adaptación al EBEP, en Cataluña se cumple el principio de legalidad mediante la aprobación de Decreto-Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un Texto único de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública, cuyos artículos 115 a 117 regulan las infracciones y sanciones en materia disciplinaria funcional propia de la Comunidad Autónoma. Pero lo paradójico se ha producido en relación con la Administración General del Estado, pues la materia era regulada por el Real Decreto 33/1986, de 6 de enero que aprueba el Reglamento disciplinario de funcionarios civiles del Estado, y que regula (de forma desafortunada, por tanto) esta materia de un modo bastante innovador con respecto a la regulación que contenía en la Ley de medidas de reforma de la función pública. Sin duda, tiene razón A. Palomar Olmeda cuando señala que «el EBEP supera los problemas de constitucionalidad de la normativa sancionadora de los funcionarios públicos por infracción del principio de reserva de ley.»<sup>3</sup> No obstante, las peculiaridades son muchas, y los problemas del principio no van a ser pocos: se reconoce la plenitud del principio aplicable a sanciones y a infracciones y, en el mismo párrafo 94.2.*a* EBEP, se reconoce que los convenios colectivos pueden reconocer («tipificar») infracciones y sanciones, cuando son normas que carecen de la condición de norma con rango de ley.

En general, el régimen disciplinario está algo huérfano de desarrollo en el Estatuto que, además, ni siquiera le son aplicables las disposiciones de la potestad disciplinaria administrativa, pues la disposición adicional octava de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Determina este artículo que «Los procedimientos de ejercicio de la potestad disciplinaria de las Administraciones Públicas respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual se regirán por su normativa específica, no siéndoles de aplicación la presente Ley.» No obstante, suele ser pacífico entender que los principios constitucionales recogidos en la Ley 30/1992

3 A. Palomar Olmeda: *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Madrid, Dykinson, 2009, p. 547.

son aplicados al ámbito disciplinario funcionarial, tal y como *de facto* ha acabado reconociendo el Tribunal Constitucional. Lo que está claro es que el mayor valor de los derechos fundamentales (*ex.* artículo 25 CE) no supone otra cosa que la imposición de todos los principios derivados de la Norma Fundamental al régimen sancionador de los funcionarios, aunque las disposiciones de la Ley 30/1992 no sean aplicables, ni siquiera como Derecho supletorio.<sup>4</sup> Quizá por ello esta exclusión se vio corregida enseguida mediante la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo, cuya disposición adicional tercera determinó en relación con la delimitación del procedimiento aplicable en el régimen disciplinario de los funcionarios públicos que «Los procedimientos para el ejercicio de la potestad disciplinaria respecto del personal al servicio de la Administración General del Estado se regirán por su normativa específica y, en su defecto, por las normas contenidas en los títulos preliminar, I, II, III, IV, V, VII, VIII y X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.»<sup>5</sup>

Pero el tema de la aplicación, en cada caso, de la materia disciplinaria a las Administraciones parlamentarias españolas no deja de ser interesante, pues (como es lógico, por otro lado) dependerá de la decisión que se adopte, pues el artículo 4.*a* EBEP establece que «las disposiciones de este Estatuto sólo se aplicarán directamente cuando así lo disponga su legislación específica al siguiente personal: a) Personal funcionario de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.» Aventurar *a priori* qué sucederá no es posible, pero hasta que llegue el momento de la decisión de la «aplicación directa» o no del EBEP a la Administración parlamentaria, deben estudiarse las sanciones actualmente aplicables al ámbito funcionarial parlamentario y, además, el eventual alcance que pudiera tener el régimen del Estatuto de cara a una próxima adaptación.

La primera duda que se plantea en el ámbito parlamentario es si las sanciones (y también las infracciones) previstas por los Estatutos de personal de los Parlamentos (antes de la adaptación al EBEP) cumplen los requisitos del principio de legalidad aplicable y reconocible al ámbito funcionarial (derivados del artículo 93.1 EBEP). Si se produjese la adaptación del EBEP a la Administración parlamentaria, no cabe duda que la decisión de aplicación directa del EBEP asumirá todos los requisitos y garantías exigibles en virtud de los principios de legalidad y tipicidad. Si no se produjese la adaptación del EBEP, es dudoso que el Estatuto del personal parlamentario cumpla los principios requeridos constitucionalmente. No obstante, debe tenerse en cuenta la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2002 (en un caso de la aplicación de una sanción disciplinaria a un funcionario del Cuerpo de Ujieres de las Cortes Generales) que no duda en reconocer que el Estatuto de personal de las Cortes Generales cumple «plenamente los principios de legalidad y de tipicidad», pues la sanción impuesta al recurrente «con fundamento en el artículo 47.1, Administración pública. b) del Estatuto de las

4 Cfr. C. Chinchilla Marín: «Potestad sancionadora de las Administraciones públicas», en B. Penadés García (coord.), *Administraciones públicas y ciudadanos*, Barcelona, Praxis, 1993, pp. 748 y ss.

5 Las resoluciones en materia sancionadora funcionarial serían, por tanto, inmediatamente ejecutivas (art. 138.2 Ley 30/1992), tal y como reitera el artículo 50 del Real Decreto 33/1986, de 6 de enero, que aprueba el Reglamento disciplinario de funcionarios civiles del Estado.

Cortes Generales está plenamente prevista en el texto legal, con suficiente rango normativo y la sanción impuesta, amparada en el artículo 47.1.b, al ser constitutiva de falta grave implica la pérdida de cinco días de remuneración y es plenamente ajustada a Derecho.» (FJ 4). Es más, reconoce la Sala que «no es revisable el EPCG por esta Sala, en los términos que ya reconoció la precedente sentencia de 6 de octubre de 1997, reconociendo su plena legalidad, puesto que como ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional (STC 139/88) se trata de una norma que, de acuerdo con la reserva establecida en el artículo 72.1 CE goza de fuerza de ley.» Y aquí la previsión del artículo 72.1 CE es fundamental para el EPCG, e igual lo es la de algunos Estatutos de Autonomía para los Estatutos de su personal parlamentario. Sin embargo, existen problemas de índole constitucional para reconocer la fuerza de ley a los Estatutos de Personal, de los Parlamentos en que este tipo de norma no esté previsto en el Estatuto de Autonomía respectivo, sobre todo si su aprobación no se debe a una decisión plenaria.

El resto de problemas que plantea la adaptación del EBEP a la Administración parlamentaria se analizará en los siguientes epígrafes, pero es muy significativo el de las posibilidades que tiene la Administración parlamentaria de desarrollar el EBEP: una cosa será la decisión de la «aplicación directa» del EBEP (art. 4 EBEP); y otra bien distinta, el desarrollo de los preceptos del EBEP, una vez que su aplicación directa ya ha sido decidida. Es decir, ha de plantearse si la Administración parlamentaria puede desarrollar ella misma el EBEP, o debería «adaptar» no sólo el EBEP, sino también la Ley que apruebe el Parlamento para regular la función pública que depende del Gobierno.

## II. Sanciones

Por sanción disciplinaria administrativa<sup>6</sup> debe entenderse la consecuencia, impuesta, previo un procedimiento, determinada por la Ley, y derivada de la comisión de una infracción administrativa también tipificada por la propia Ley. La definición del Diccionario de la RAE no es plenamente válida a nuestros efectos,<sup>7</sup> pues sanción es la «Pena que una ley o un reglamento establece para sus infractores.» En cualquier caso, es pre-

<sup>6</sup> Cfr., aunque debe tenerse en cuenta el lógico paso del tiempo, L. Martín Retortillo, *Las sanciones de orden público en el Derecho español*, Madrid, Tecnos, 1973. Además, y aunque sean casi todos ellos previos al Estatuto Básico del Empleado Público y no todos se refieren al ámbito expreso del régimen disciplinario de los funcionarios, han de consultarse J. R. Parada Vázquez: «El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal», *RAP*, 76, 1972, pp. 41 y ss.; J. Suay Rincón: *Sanciones administrativas*, Bolonia, Colegio España, 1989; A. Nieto García: *Derecho Administrativo sancionador*, 4.<sup>a</sup> edición, Madrid, Tecnos; J. M. Trayter Jiménez: *Manual de Derecho disciplinario de los funcionarios públicos*, Madrid, Marcial Pons; F. Castillo Blanco: *Función pública y poder disciplinario del Estado*, Madrid, Civitas, 1992; M. de la Fuente Benaches: *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos de la Administración del Estado*, Valencia, Tirant lo Blanc, 1996;

D. Cámara del Portillo: *Régimen disciplinario de los empleados públicos. La nueva regulación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, Marcial Pons, 2008; M. Lafuente Benaches, *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, Valencia, Lex Nova, 2006; C. Martínez Fafúndez: *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos. Jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Madrid, Tecnos, 1993; D. Cámara Portillo, *Régimen disciplinario de los empleados públicos*, Madrid, Marcial Pons, 2008.

<sup>7</sup> Lo habitual es que, tras el ingreso de D. Eduardo García de Enterría el 24 de octubre de 2004 en el sillón «U» de la Real Academia Española de la Lengua, las definiciones que el Diccionario ofrece de conceptos jurídicos sean estrictamente rigurosas. Este ingreso tuvo un efecto evidente en la definición de varias entradas pertenecientes al ámbito del Derecho (como en los vocablos expropiar, Ley, Parlamento...), aunque pero no en todos.

ciso conocer las sanciones previstas en el EBEP; que estaban tipificadas en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 y que eran separación del servicio, reducción proporcional del sueldo (de cinco a veinte días de remuneraciones, excepto el complemento familiar y de uno a cuatro días de remuneraciones), suspensión del servicio, traslado con cambio de residencia y apercibimiento. Sin embargo, el elenco de sanciones había sido reducido a cuatro tras la entrada en vigor de la Ley 31/1991, de 30 diciembre, Presupuestos Generales del Estado para 1992, cuyo artículo 36 derogó el artículo 31.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de MRFP, que disponía la sanción con de «deducción proporcional de las retribuciones».

Pero las sanciones en el EBEP (al igual que una buena parte de su contenido) dependen del desarrollo que realicen las Comunidades Autónomas y el Estado, por lo que el contenido del Estatuto también aquí es muy laxo. Por ello, L. Martín Rebollo<sup>8</sup> ha señalado que «los principios de conducta no pueden ser interpretados con la misma rigidez con la que se interpretan los preceptos sancionatorios si su desconocimiento no supone una infracción. He dicho también más atrás que no hay propiamente una tipificación de infracciones que siga el correlato de deberes y principios de los artículos 52 a 54, aunque la puedan contemplar las leyes de desarrollo.»

Así, el régimen hasta ahora vigente ha sido derogado por la disposición derogatoria única a) de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, cuyo artículo 96 dispone el régimen sancionador aplicable ahora al ámbito funcional. Llama la atención la parquedad en la definición de las sanciones, que ha motivado que algunos autores<sup>9</sup> no duden en calificarla como de «claramente insuficiente». Y lo hace algún autor, con toda razón, ya que se echa en falta una definición más rigurosa y más completa del conjunto de consecuencias jurídicas que cabe imponer al funcionario infractor. Es éste uno de los puntos en los que el legislador estatal más debería haber definido la materia, pero uno en el que menos lo ha hecho. En todo caso, el EBEP dispone que las sanciones son las siguientes:

- «Por razón de las faltas cometidas podrán imponerse las siguientes sanciones:
- a) Separación del servicio de los funcionarios, que en el caso de los funcionarios interinos comportará la revocación de su nombramiento, y que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves.
  - b) Despido disciplinario del personal laboral, que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves y comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaban.
  - c) Suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años.
  - d) Traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca.

8 L. Martín Rebollo: «El Estatuto...», *op. cit.*, p. 139.

9 E. Linde Paniagua: «El régimen disciplinario en el Estatuto Básico del Empleado Público», en Linde Paniagua (dir.), *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y por las Comunidades Autónomas*, Madrid, Colex, 2008. El autor, además indica que «brillan por su ausencia las sanciones que tengan por finalidad la reinserción del infractor, de manera que el proyecto se queda en la órbita de un derecho sancionador de carácter retributivo que, no obstante, podría ser corregido por el posterior legislador que desarrolle el Estatuto.»

- e) Demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.
- f) Apercibimiento.
- g) Cualquier otra que se establezca por Ley.»

Llaman la atención varios aspectos de la nueva regulación del Estatuto. Así, destaca el uso del verbo «podrá» en la determinación de las sanciones. Desde luego, son una forma y un tiempo verbal alejados de la imperatividad que suele acompañar al lenguaje de los textos reguladores de los regímenes disciplinarios, aunque es cierto que el artículo 92 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado utilizaba el mismo término para referirse a la aplicación de las sanciones. No obstante, es inadecuado el uso de este lenguaje: ningún artículo del Código penal determina que una acción u omisión «podrá» ser sancionada con una pena. Además, se echa en falta que la Ley estatal no haya fijado un período máximo de duración de las sanciones, por lo que se deja tanto al legislador estatal como a los legisladores autonómicos (y a la Administración parlamentaria, en su caso) libertad para determinar el tiempo de su duración. En este aspecto, y en otros muchos, han de entenderse aplicables las disposiciones del Real Decreto que aprueba el Reglamento Disciplinario, en lo que se refiere a su aplicación a la Administración del Estado, y en tanto no contradigan (obvio es decirlo) el EBEP.

En relación con cada una de las sanciones que se prevén en el Estatuto, puede indicarse que había una jurisprudencia constante que tendía a limitar la determinación de las sanciones, sometiéndolas al principio de proporcionalidad, como hizo por ejemplo la STS de 23 de mayo de 1979, 2 de julio de 1981. Asumida la proporcionalidad, las dudas son muchas: por ejemplo, se ha de suponer que la jurisprudencia del Tribunal Supremo emanada de la anterior regulación seguirá siendo válida con el EBEP; además, parece que las sanciones funcionariales no tienden a la reinserción del sancionado, al revés que las penas, y eso es algo que no se ha ponderado adecuadamente... En cualquier caso, de las sanciones previstas en EBEP se puede decir lo siguiente:

***1. Separación del servicio de los funcionarios, que en el caso de los funcionarios interinos comportará la revocación de su nombramiento, y que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves***

Es la sanción disciplinaria más grave y sólo procede en el caso de la comisión de faltas muy graves. Hasta la fecha, la interpretación que había efectuado la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con la aplicación de esta sanción era muy restrictiva, pues había resaltado casi siempre su carácter excepcional.

Además, el propio Tribunal Supremo se ha encargado de delimitar esta figura de supuestos próximos, pero distintos. Así, la doctrina jurisprudencial ha venido declarando que la pérdida de la condición de funcionario como consecuencia de la imposición de una pena de inhabilitación, no es «ni una sanción disciplinaria ni la ejecución



por la Administración de los efectos administrativos de una condena penal; y esa misma doctrina específica que la pena de inhabilitación especial actúa, respecto de la subsistencia de la relación funcional, a modo de condición resolutoria que opera automáticamente tan pronto como se produce el hecho determinante previsto en la Ley, que es la imposición de la sanción penal.» (STS, de 5 de octubre de 2004, de 29 de junio de 2004, 30 de enero de 1990, 9 de mayo de 1991, 13 de octubre de 1993, 15 de marzo de 1994, 13 de marzo de 1995 y 3 de marzo de 1997).

## **2. Despido disciplinario del personal laboral, que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves y comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaban**

Esta regulación es un claro ejemplo de que no es acertado equiparar plenamente dos regímenes diferentes. Es obvio señalar que el despido disciplinario del personal laboral trata de ser el equivalente de la separación del servicio para el personal funcionario. No obstante, hay diferencias en el régimen que no dejan de ser llamativas. Así, es muy discutible que el personal laboral no pueda ser «titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares» y sí, por tanto, titular de un nuevo contrato para funciones diferentes. En este sentido, se ha señalado<sup>10</sup> que «¿cómo es posible que, tras un despido disciplinario por falta muy grave, el empleado público laboral pueda volver de nuevo a servir a la misma Administración pública con un nuevo contrato aunque sea para tareas distintas?, ¿acaso procedería de igual manera un empresario privado en su sano juicio?» Por ello, puede indicarse que no es el equivalente exacto a la separación del servicio de los funcionarios públicos, ya que el despido de la Administración por motivos disciplinarios puede volver a ser contratado laboralmente e, incluso, puede acceder a la función pública mediante el proceso correspondiente (en el que, incluso, se le podría valorar como mérito la experiencia adquirida en el puesto laboral del que se fue despedido). Y, de forma análoga también podría entenderse que el funcionario (ex-funcionario) separado del servicio podrá ser contratado laboralmente por la Administración pública, incluso para el ejercicio de un puesto similar del que en un principio ejercía su función. Podría plantearse esta posibilidad porque el artículo 56.1.d EBEP lo que impide es que pueda ser funcionario el «separado mediante expediente disciplinario», olvidándose del despido.

## **3. Suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años**

Sin perjuicio de lo que luego se señale en relación con la suspensión provisional que se puede adoptar en el marco del procedimiento disciplinario, la Ley dispone la sanción de suspensión de funciones en el caso de los funcionarios, y de empleo y sueldo en el caso de los trabajadores. El máximo es de 6 años. A este respecto el artículo 90 EBEP

<sup>10</sup> R. Parada Vázquez: *Derecho del Empleo Público*, Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 229.

determina que el funcionario suspenso está privado durante el tiempo de permanencia del ejercicio de sus funciones y de «todos los derechos inherentes a la condición». Por su lado, la «suspensión determinará la pérdida del puesto de trabajo cuando exceda de seis meses»; lo cual constituye una sanción añadida. Además «el funcionario declarado en la situación de suspensión de funciones no podrá prestar servicios en ninguna Administración Pública ni en los Organismos públicos, Agencias, o Entidades de derecho público dependientes o vinculadas a ellas durante el tiempo de cumplimiento de la pena o sanción.» Este precepto puede causar cierta extrañeza, ya que se refiere exclusivamente a funcionarios, por lo que al personal laboral no le debería ser aplicable esta limitación. Y es que no es éste el único caso (como ha tenido ocasión de verse) en que algunas limitaciones contenidas en el EBEP se refieran sólo al personal funcionario: su aplicación al personal laboral en estos casos sería muy difícil por la inviabilidad de la analogía en el Derecho sancionador.

#### **4. Traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca**

Ya existía en la anterior regulación, aunque es una novedad que se permita la aplicación de esta sanción sin cambio de localidad de residencia.

#### **5. Demérito**

Es la única sanción definida en el propio Estatuto y que se corresponde con el incumplimiento de uno de los deberes que el Estatuto determina para los funcionarios. Así se determina que el demérito «consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria». No obstante, ha sido calificado como paradójica su regulación,<sup>11</sup> pues «si la valoración (a efectos de carrera o de promoción) se hace con criterios vinculados a principios y pautas de conducta y la valoración negativa se considera sanción, el incumplimiento de los deberes y principios de conducta debería seguramente identificarse también como infracción.» Es muy llamativo el carácter abierto de la sanción y por ello Sánchez Morón<sup>12</sup> ha señalado que «será posible que las leyes y convenios colectivos de desarrollo deberán establecer mayores precisiones. Por ejemplo, será posible impedir o retrasar durante un tiempo la progresión en la carrera, prohibiéndola sancionado la participación en procedimientos de ascenso y promoción interna o de movilidad voluntaria, o ambos. Será posible también privar al sancionado temporalmente de su derecho a ser evaluado para el ascenso o a otros efectos. Se podría incluso prever una regresión en la categoría o en el grado personal alcanzado.» Desde luego, será interesante estudiar cómo las Administraciones parlamentarias asumen la sanción de demérito, y la aplican habiendo en su seno Grupos y Cuerpos de funcionarios muy estancos y limitados en su composición.

11 L. Martín Rebollo, «El Estatuto...», *op. cit.*, p. 140.

12 M. Sánchez Morón: «Régimen disciplinario», en M. Sánchez Morón (dir.), *Comentarios a la Ley del EBEP*, Valladolid, Lex Nova, 2007, p. 546.

## 6. **Apercibimientos**

Estaba ya dispuesta en la anterior Ley, es una advertencia y es la sanción menos grave que se puede imponer a un funcionario (y al personal laboral).

## 7. **Cualquier otra que se establezca por Ley**

Algunos autores, como Parada Vázquez,<sup>13</sup> lamentan que no haya una enumeración cerrada de las sanciones, como se requeriría en una materia en esencia básica que exige igualdad de trato entre todos los empleados públicos de las Administraciones públicas en España. Añade este autor que «de esta forma podemos tener tantos catálogos de sanciones disciplinarias como CC.AA., los cuales pueden ser distintas para cada Comunidad y diversas de las que el Estado establezca para sus propios empleados públicos.» No obstante y aunque todo el contenido del Estatuto está presidido por un intento de permitir un cierto margen de maniobra a las Comunidades Autónomas, debe reconocerse que en materia de infracciones y sanciones se ha huido de la uniformidad, (que hubiese sido deseable). No se olvide que la propia Ley opta también por un régimen de *numerus apertus* para las infracciones, pues el artículo 95.2.p del Estatuto Básico del Empleado Público determina que «p) También serán faltas muy graves las que queden tipificadas como tales en Ley de las Cortes Generales o de la Asamblea Legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral.» Igual disponen los artículos 95.3 y 95.4 para las faltas graves y leves.

Además, el principio de legalidad de nuevo puede causar algún problema en la Administración parlamentaria. Así, se determina el principio de reserva de ley para la aprobación de nuevas sanciones (y también para todas las infracciones), lo cual (al menos en un inicio) impediría que la Administración parlamentaria aprobase sanciones (e infracciones) distintas de las determinadas en el Estatuto Básico. Debe tenerse en cuenta lo reacios que han sido los Parlamentos para regular el régimen de su propia Administración pública mediante Ley. Por el contrario, han preferido el camino, aparentemente más sencillo, de regular el régimen de su propia Administración mediante la vía del Estatuto de personal aprobado por las Mesas. Suele recordarse que el Estatuto de Personal de las Cortes Generales debe ser regulado por «las Cámaras», según reza el artículo 72 de la Constitución. Por ello nada sucedería si fuese el órgano plenario (o incluso alguna Comisión) la que aprobase el Estatuto del personal al servicio del Parlamento. En realidad, no hay incongruencia en relación con el principio de legalidad y la Administración parlamentaria, pues el artículo 4 EBEP determina que «sólo se aplicará directamente» a ésta cuando así lo disponga «su legislación específica». Cuando se adopte esta decisión por la Mesa parlamentaria (casi siempre), el principio de legalidad será cubierto por el propio EBEP. La decisión de la adaptación del EBEP al ámbito de la Administración parlamentaria consistirá en concluir si el Estatuto se

13 R. Parada Vázquez: *Derecho...*, op. cit. p. 229.

aplica o no al Parlamento. Pero el desarrollo del EBEP, una vez decidida su aplicación «directa», es algo que la Administración parlamentaria no podrá hacer de una forma separada. Así, la Administración parlamentaria que pretenda incrementar el número de sanciones (o infracciones) en cumplimiento del artículo 96.1.g EBEP, sólo podría hacerlo con una aprobación plenaria. Y es que la referencia del artículo 72.1 CE sólo es aplicable a las Cortes Generales, de igual forma que las menciones de los Estatutos de Autonomía sólo son aplicables a los Estatutos de sus respectivos Parlamentos.

### **8. Otras cuestiones relativas al régimen sancionador de los funcionarios**

El artículo 94.1 EBEP incluye la inaplicación del *non bis idem*<sup>14</sup> al ámbito sancionador. Se prevé, así, la independencia de la responsabilidad funcional de las sanciones derivadas de la responsabilidad patrimonial (en la fase de redacción parlamentaria el texto aludía a la «responsabilidad civil») o penal. Ese artículo determina que «Las Administraciones Públicas corregirán disciplinariamente las infracciones del personal a su servicio señalado en el artículo anterior cometidas en el ejercicio de sus funciones y cargos, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudiera derivarse de tales infracciones.» Sobre este tema se volverá en el epígrafe siguiente.

Alguna cuestión más puede referirse en relación con las sanciones a los funcionarios públicos. Por ejemplo, el artículo 93.2 EBEP dispone que «los funcionarios públicos o el personal laboral que indujeran a otros a la realización de actos o conductas constitutivos de falta disciplinaria incurrirán en la misma responsabilidad que éstos.» En efecto, plantea este precepto no pocas cuestiones, como por ejemplo qué consecuencias puede tener la acción o la omisión del *extraneus* inductor del funcionario (o partícipe con él). En este caso, la especialidad (cuando no excepcionalidad) del régimen disciplinario funcional hace inaplicable el mismo a quien no ostenta tal condición de funcionario. Todo ello sin perjuicio, como es obvio, de que le sea aplicable otra responsabilidad a quien no ostenta esta condición. Lo mismo podría decirse de los encubridores *extraneos* de una infracción administrativa, de quienes el artículo 93.3 EBEP dispone que «incurrirán en responsabilidad los funcionarios públicos o personal laboral que encubrieren las faltas consumadas muy graves o graves, cuando de dichos actos se derive daño grave para la Administración o los ciudadanos.» Finalmente, hay que citar la distorsionadora disposición incluida en el artículo 93.4 EBEP, según la cual «el régimen disciplinario del personal laboral se regirá, en lo no previsto en el presente Título, por la legislación laboral». La conclusión es clara: un mismo hecho será infracción o no, o tendrá consecuencia diferente, dependiendo de que lo cometa un funcionario o personal laboral y en función de la tipificación que la Comunidad Autónoma o el Estado realice del régimen de infracciones y sanciones.

<sup>14</sup> Cfr. las interesantes consideraciones efectuadas por F. A. Castillo Blanco: *Función pública...*, esp. pp. 202 y ss.

## 9. Las sanciones en la Administración parlamentaria

Hasta que se apruebe la adaptación expresa a que alude el artículo 4.ª EBEP hay que reputar aplicable las disposiciones ahora vigentes en materia de sanciones disciplinarias. Para empezar con el régimen de las Cortes Generales, el artículo 69 de su Estatuto determina que «1. Las sanciones se impondrán y graduarán de acuerdo con la intencionalidad del autor, la perturbación del servicio y la reincidencia de la falta y serán las siguientes:

- a) Por faltas leves, las de apercibimiento por escrito o suspensión de funciones de uno a cuatro días.
- b) Por faltas graves, la suspensión de funciones de cinco días hasta seis meses de duración.
- c) Por faltas muy graves, las de suspensión de funciones de seis meses a seis años o la separación del servicio.»

Destacan algunos Estatutos de personal con una regulación similar, como sucede con el Estatuto de personal de la Asamblea de Murcia (art. 101), con el del personal de las Cortes Valencianas (art. 59), el del personal del Parlamento balear, el del personal de las Cortes de Castilla y León (art. 67.1), el Estatuto de personal del Parlamento de Cataluña (art. 105), el Estatuto del Personal de la Asamblea de Extremadura (art. 67) y el Estatuto de personal del Parlamento de Cantabria (art. 51.1).

En consonancia con la Ley estatal, el Estatuto de Personal de las Cortes Generales ha suprimido la sanción de «reducción de la remuneración». Sin embargo, la siguen manteniendo otros textos, como el Estatuto de Personal del Parlamento de Andalucía: por faltas graves, la pérdida de cinco a veinte días de remuneración excepto el complemento familiar o la suspensión de funciones de hasta seis meses de duración y por faltas leves, o pérdida de uno a cuatro días de remuneración. También mantiene esta regulación el art. 72.1.ª EPPRI, el art. 101 EPAMU, y otros que prevén que «las faltas de puntualidad y las de asistencia, cuando constituyan faltas leves, se sancionarán con la deducción proporcional de retribuciones» (art. 48 EPPAND; art. 101 EPAMU; art. 39 EPPNA; art. 59 RPCV; art. 51.2 EPPCANT<sup>15</sup>). En definitiva, asumiendo que los Parlamentos tienen la opción de incorporarse a las disposiciones del EBEP, los Estatutos de personal parlamentarios pueden mantener esta falta, hasta que se produzca la mencionada incorporación; a no ser que mediante Ley (o decisión plenaria) decidiesen incorporarla.

<sup>15</sup> El Estatuto de personal del Parlamento de Cantabria añade una disposición sobre su aplicación que reitera el artículo 17.2 del RD 33/1986, dispone lo siguiente: «En la deducción proporcional de las retribuciones, se tomará como base la totalidad de la remuneración íntegra mensual que perciba el funcionario en el momento de comisión de la falta, dividiéndose la misma

por 30 y, a su vez, este resultado por el número de horas que el funcionario tenga obligación de cumplir, de media, cada día. La cantidad obtenida será el valor/hora, que habrá de aplicarse al tiempo de trabajo incumplido por el infractor.»

En general, no faltan Estatutos de Personal de Parlamentos que determinan que las sanciones disciplinarias son las mismas que «las establecidas con carácter general para la función pública» (art. 98.1 EPPGAL), si bien casi todos los Estatutos se encargan de prever que «las sanciones se gradúan de acuerdo con la intencionalidad de su autor, la perturbación causada al servicio, la gravedad de los daños causados, el descrédito para la imagen pública del Parlamento de Galicia y su Administración y la reincidencia» (art. 98.2 EPGAL). Otros prevén que se graduarán en función de la intencionalidad, la perturbación y la reincidencia (EPPRI), o con enumeraciones similares siempre muy matizadas, como art. 102 EPAMU.

Para finalizar, es muy relevante que sea precisamente para el personal de las Cortes Generales para el que se prevea, de forma expresa, la inaplicación del principio *non bis in idem*, pues se determina que «No podrá imponerse una sanción disciplinaria por los mismos hechos que hubieran dado lugar a una condena penal. Si se impusiera al funcionario una pena privativa de libertad, quedará en situación de suspensión por todo el tiempo que dure la condena; pero si tuviese personas a su cargo, éstas tendrán derecho a percibir las retribuciones básicas correspondientes al funcionario» (También EPPRI, art. 102.3 EPAMU; art. 74.2 EPPIB; art. 67.2 EPCCYL; art. 105.3 EPPCAT; art. 67.2 RPAEX; art. 51.2 EPPCANT). No coincide con esta regulación ningún Estatuto de Personal, como el del Personal de Andalucía (art. 51, aunque parece que dice lo contrario).

### III. Procedimiento

García de Enterría y Tomás Ramón Fernández han calificado como «omisión gravísima» la ausencia de regulación del procedimiento sancionador en la Ley 30/1992. Y es, desde luego, chirriante esta falta de regulación, sobre todo si se atiende a la importancia que la jurisprudencia constitucional ha dado al procedimiento penal. Por eso es raro que se le haya aplicado el procedimiento sancionador con el mismo rigor.

Así, la STC 18/1981 de 8 junio, reconoció muy tempranamente, que los principios esenciales en materia de procedimiento penal son aplicables, de un modo pleno, al ámbito sancionador de la Administración pública. Señala este fallo que «los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Constitución. No se trata, por tanto, de una aplicación literal, dadas las diferencias apuntadas, sino con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional. [...] tales valores no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración, por razones de orden público, puede incidir en la esfera jurídica de los ciudadanos imponiéndoles una sanción sin observar procedimiento alguno, y, por tanto, sin posibilidad de defensa pre-

via a la toma de la decisión, con la consiguiente carga de recurrir para evitar que tal acto se consolide y haga firme. Por el contrario, la garantía del orden constitucional exige que el acuerdo se adopte a través de un procedimiento en el que el presunto inculpa-do tenga oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes y alegar lo que a su derecho convenga.»

### **1. Principio non bis in ídem**

Deben tenerse en cuenta los principios aplicables al procedimiento penal, en el que destaca, en este ámbito, el principio *non bis in ídem*. Las normas de procedimiento del EBEP relativas a él son varias. Así, el artículo 94.2 EBEP establece que «cuando de la instrucción de un procedimiento disciplinario resulte la existencia de indicios fundados de criminalidad, se suspenderá su tramitación poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal.» Además, se añade que «los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a la Administración.» Este artículo es clara consecuencia de la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional a raíz de la STC 77/1983, de 3 de octubre, en la que reconoce de una forma contundente la aplicación de este principio al ámbito sancionador de la Administración pública. No obstante, esta sentencia se refiere a la aplicación en el marco de la potestad sancionadora «ordinaria» (la ahora regulada en la Ley 30/1992), y no en el seno de las sanciones funcionariales.

Se señala en la STC que se acaba de citar es que «El principio *non bis in ídem* determina una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico puedan producirse, se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de normativa diferente, pero que no pueda ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado. Consecuencia de lo dicho, puesto en conexión con la regla de la subordinación de la actuación sancionadora de la Administración a la actuación de los Tribunales de justicia, que es la primera, como con anterioridad se dijo, no puede actuar mientras no lo hayan hecho los segundos y deba en todo caso respetar, cuando actúe *a posteriori* el planteamiento fáctico que aquéllos hayan realizado, pues en otro caso se produce un ejercicio del poder punitivo que traspasa los límites del artículo 25 de la Constitución y viola el derecho del ciudadano a ser sancionado sólo en las condiciones estatuidas por dicho precepto.»

Así las cosas, la matizada aplicación del principio de *non bis in ídem* al ámbito del procedimiento sancionador funcional fue aclarada por STC 159/1985, de 27 de noviembre, al señalar que la «regla *non bis in ídem* no siempre imposibilita la sanción de unos

mismos hechos por autoridades de distinto orden y que los contemplen, por ello, desde perspectivas diferentes (por ejemplo, como ilícito penal y como infracción administrativa o laboral).» (Más recientemente STC 180/2004, de 2 noviembre o ATC 59/2003 de 12 febrero). Todo ello lleva a concluir que en el ámbito sancionador funcional no rige el principio *non bis in ídem*, aunque el instructor tenga que comunicar al Ministerio Fiscal la existencia de un hecho constitutivo de delito o falta y tal y como se ha visto que disponía el artículo 94 EBEP. No obstante, la previsión de varios Estatutos de personal hace plenamente vigente las garantías del principio mencionado.

Esta doctrina es la asumida en el articulado de la Ley que aprueba el Estatuto Básico, aunque no desarrolla el procedimiento disciplinario en el grado en que lo hace el Reglamento de régimen disciplinario de los Funcionarios del Estado aprobado mediante RD 33/1986, de 10 enero. Este Reglamento determina, incluso, en caso de que el instructor del expediente apreciase que la falta pudiese ser constitutiva de delito o falta penal, lo pondrá en conocimiento de la autoridad que hubiere ordenado la incoación del expediente para su oportuna comunicación al Ministerio Fiscal. Sin embargo, el mismo artículo 23 del Reglamento reconoce que «ello no será obstáculo para que continúe la tramitación del expediente disciplinario hasta su resolución e imposición de la sanción si procediera.» Aunque deberá suspenderse en todo caso si los delitos son de los tipificados dentro de los de «contra la seguridad interior del Estado» o «de los cometidos por los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos»; es decir, se refiere a los Títulos II y VII del Libro II del anterior Código penal, que se corresponderían –al menos de una forma aproximada– con el Título XIX del Libro II «delitos contra la Administración pública», y con los Títulos XXI y XXII, del mismo Libro, del Código Penal de 1995. Debería tratarse, por tanto, de uno de estos delitos y no de la mera apreciación de la circunstancia agravante contemplada en el artículo 22.7.º Cp «prevalerse del carácter público que tenga el culpable.»

## **2. Suspensión provisional**

También es muy importante la pervivencia de la suspensión provisional, de cuya compatibilidad con la presunción de inocencia podría dudarse. Aunque falta un fallo que se refiera a la suspensión provisional en el marco del procedimiento sancionador funcional, para justificar la procedencia de esta medida suele traerse a colación la admisión general de las medidas cautelares en el procedimiento administrativo. No obstante, como medida cautelar ha sido admitida por el Tribunal Constitucional. Así, fue la STC 108/1984 la que señaló que «la presunción de inocencia es compatible con la aplicación de medidas cautelares siempre que se adopten por resolución fundada en Derecho que, cuando no es reglada, ha de basarse en un juicio de razonabilidad acerca de la finalidad perseguida y las circunstancias concurrentes, pues una medida desproporcionada o irrazonable no sería propiamente cautelar sino que tendría un carácter puni-



tivo en cuanto al exceso.» Por la aplicación de los principios del procedimiento penal al ámbito del procedimiento administrativo sancionador se ha tendido a aplicar la viabilidad de la suspensión provisional en el procedimiento sancionador funcional. También lo ha hecho la STC 104/1995 de 3 julio, en la que, además, se reitera el carácter cautelar, preventivo, temporal y provisional de esta medida.

En cualquier caso, se ha previsto la suspensión provisional en el artículo 98.3. EBEP, con una peculiaridad que llama la atención, pues no se incluye de forma expresa en este artículo al personal laboral, ya que el Estatuto se refiere exclusivamente a los funcionarios. No obstante, y aunque más parece un defecto de técnica legislativa que una omisión consciente y deliberada, debe afirmarse su inaplicación al personal laboral por la ya aludida inexistencia de la analogía en el régimen sancionador. Por su parte, algunos Estatutos de personal parlamentario han previsto que se pueda acordar la suspensión provisional por la Mesa (art. 105.6 EPARMU, art. 62 EPCV; art. 54.1 EPCCANT).

Efectivamente, se determina en este artículo del EBEP que «Cuando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores, se podrá adoptar mediante resolución motivada medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.» La suspensión provisional como medida cautelar en la tramitación de un expediente disciplinario no podrá exceder de 6 meses, salvo en caso de paralización del procedimiento imputable al interesado. La suspensión provisional podrá acordarse también durante la tramitación de un procedimiento judicial, y se mantendrá por el tiempo a que se extienda la prisión provisional u otras medidas decretadas por el juez que determinen la imposibilidad de desempeñar el puesto de trabajo. En este caso, si la suspensión provisional excediera de seis meses no supondrá pérdida del puesto de trabajo.

En cuanto a las retribuciones, se establece en el EBEP que el funcionario suspenso provisional «tendrá derecho a percibir durante la suspensión las retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo», precepto que trataría de ser algo más generoso que la legislación anterior. Además, cuando la suspensión provisional se eleve a definitiva, «el funcionario deberá devolver lo percibido durante el tiempo de duración de aquélla». Por su parte, si la suspensión provisional no llegara a convertirse en sanción definitiva, la «Administración deberá restituir al funcionario la diferencia entre los haberes realmente percibidos y los que hubiera debido percibir si se hubiera encontrado con plenitud de derechos. El tiempo de permanencia en suspensión provisional será de abono para el cumplimiento de la suspensión firme.» A su vez, «Cuando la suspensión no sea declarada firme, el tiempo de duración de la misma se computará como de servicio activo, debiendo acordarse la inmediata reincorporación del funcionario a su puesto de trabajo, con reconocimiento de todos los derechos económicos y demás que procedan desde la fecha de suspensión.»

### 3. La regulación del EBEP

La regulación del procedimiento disciplinario del EBEP no es demasiado extensa, y contiene algunas carencias significativas, pues nada se dispone por ejemplo en materia de órganos competentes para la incoación del expediente disciplinario, ni para la imposición de sanciones. Pero sí hay algunas regulaciones interesantes. Así, a la separación en el procedimiento sancionador entre la fase instructora y la fase decisora, ha sido asumida por el EBEP (art. 98.2: «En el procedimiento quedará establecido la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándose a órganos distintos»), a pesar de algunas dudas expresadas por la jurisprudencia constitucional, pues se había indicado (relativo a la potestad sancionadora genérica) que «Finalmente, importa advertir que la traslación de estos criterios al ámbito de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas ha de efectuarse teniendo en todo momento presentes las diferencias estructurales del procedimiento establecido para su ejercicio, que no conoce una diferenciación orgánica tajante entre acusación, instrucción y decisión ni una nítida frontera entre un período de preparación o instrucción y otro de enjuiciamiento.» (STC 56/1998, de 16 de marzo, 117/2002 de 20 mayo).

En todo caso, la jurisprudencia constitucional ha sido muy clara en relación con el proceso penal: los principios del proceso penal son aplicables al proceso sancionador funcional. Así, haciendo las adaptaciones oportunas al procedimiento administrativo sancionador, la fase de instrucción del procedimiento sancionador vendría a significar que nadie puede ser sancionado (condenado en el proceso penal) sin haber sido:

- a) previamente acusado (por todas, STC 54/1985, de 18 de abril), o, como afirma la STC 104/1986, de 17 de julio (F 3), «el no acusado no puede ser condenado y ni siquiera juzgado», pues, de un lado, la Constitución impone la separación entre la función de juzgar y la de acusar impidiendo que el Juez actúe sucesivamente como acusador y como juzgador (entre otras muchas, STC 54/1985, de 18 de abril, FF 4, 5 y 6; y 225/1988, de 28 de noviembre, F 1), y, de otro, el derecho a ser informado de la acusación es consustancial al derecho de defensa, pues parte esencial del mismo es el derecho a contradecir la pretensión acusatoria (STC 105/1983, de 23 de noviembre, F 3) y nadie puede defenderse de lo que no conoce (por todas, STC 141/1986, de 12 de noviembre, F 1; 36/1996, de 11 de marzo, F 4; 19/2000, F 4; y 182/2001, de 17 de septiembre, F 4).
- b) No cabe acusación implícita, ni tácita, sino que la acusación debe ser formulada de forma expresa (STC 163/1986, de 17 de diciembre, F 2; 17/1989, de 30 de enero, F 7; 358/1993, de 29 de noviembre, F 2) y en términos que no sean absolutamente vagos o indeterminados (STC 9/1982, de 10 de marzo, F 1; 36/1996, de 11 de marzo, F 5; 87/2001, de 2 de abril, F 5), salvo en el juicio de faltas, en cuyo ámbito se flexi-

bilizan las exigencias derivadas del principio acusatorio (por todas, STC 141/1986, de 12 de noviembre, F 1; 358/1993, de 29 de noviembre, F 2).

c) La congruencia entre la acusación y el fallo se determina a partir de la fijación definitiva de las calificaciones por la acusación, esto es, en el escrito de conclusiones definitivas (por todas, STC 20/1987, de 19 de febrero, F 5; 62/1998, de 17 de marzo, F 5).

d) La información en segunda instancia de la acusación no subsana la lesión del derecho a ser informado de la acusación producido en la primera instancia, pues «el resultado final de todo el proceso sería que el acusado habría tenido una ocasión única de informarse y defenderse de la acusación [...] y, en consecuencia se le habría privado, efectivamente, de una primera instancia con todas las garantías» (STC 17/1988, de 16 de febrero, F 4; en sentido similar, por todas, STC 18/1989, de 30 de enero, F 2; 95/1995, de 19 de junio, F 2).

Las normas del EBEP en materia procedimental seguramente han perseguido la finalidad de paliar la rigidez de que adolecía la anterior regulación. Así, la búsqueda de la ponderación entre la agilidad y la eficacia en el procedimiento y los derechos de los funcionarios ha sido el objeto de la reforma. Está por ver que se haya conseguido, aunque el mencionado equilibrio también depende de otros factores, más que de los puramente normativos. No obstante, por ello mismo se establece en el artículo 98.2 que «El procedimiento disciplinario que se establezca en el desarrollo de este Estatuto se estructurará atendiendo a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa del presunto responsable. En el procedimiento quedará establecido la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándose a órganos distintos. El procedimiento disciplinario que se establezca en el desarrollo de este Estatuto se estructurará atendiendo a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa del presunto responsable. En el procedimiento quedará establecido la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándose a órganos distintos.»

Se determina, de forma previa en el artículo 98.1, que «no podrá imponerse sanción por la comisión de faltas muy graves o graves sino mediante el procedimiento previamente establecido. La imposición de sanciones por faltas leves se llevará a cabo por procedimiento sumario con audiencia al interesado.»

#### **4. La regulación en la Administración parlamentaria**

El artículo 70 del Estatuto de Personal de las Cortes Generales determina el órgano competente a efectos de imposición de las sanciones, (a diferencia del EBEP) pues «las sanciones por faltas leves se impondrán por el Secretario General de la Cámara correspondiente», las cuales «no darán lugar a instrucción de expediente, pero deberá oírse,

en todo caso, al presunto infractor» (también art. 90.2 EPPGAL; art. 72.1 EPPRI; art. 103 EPAMU; art. 40.2 EPPNA; art. 35.2 EPPV; art. 75 EPIB; art. 68 EPCCYL; art. 52.1 EPPCANT; art. 56.b EPCCLM; art. 71 EPAEX; art. 90.3 EPPGAL).

Por su lado, el artículo 72 EPCG fija que la incoación del expediente y la imposición de las sanciones corresponderán a los Secretarios Generales respecto de las personas destinadas en los servicios que dependan de los mismos (igual que en los Estatutos de personal de Parlamentos autonómicos anteriormente citados). Por su parte, las sanciones de suspensión de funciones se impone por la Mesa de la Cámara correspondiente, y la de separación del servicio la imponen las dos Mesas reunidas en sesión conjunta. En ambos casos se ha de producir la decisión mediante mayoría absoluta de cada órgano y previo informe de la Junta de Personal; también se prevé que la decisión de la separación del servicio se adopte por mayoría absoluta de los miembros de la Mesa, art. 75.3 EPIB; art. 68.3 EPCCYL; art. 52.7 EPPCANT. En general, las sanciones por infracciones graves y menos graves se imponen por la Mesa del Parlamento (art. 90.2 EPPGAL; art. 75.3 EPIB; art. 52.3 EPPCANT; art. 56.c EPCCLM) y, como ya se ha visto, las sanciones por infracciones leves las impone el Secretario General, aunque hay algunas disposiciones diferentes, como la de 68.1 EPCCYL que dispone que las sanciones por faltas leves se impondrán por el «superior jerárquico al funcionario» (art. 68.1 EPCCYL).

Por su parte, «Las sanciones por faltas graves y muy graves se impondrán en virtud de expediente instruido al efecto, que constará de los trámites de pliego de cargos, prueba, en su caso, y propuesta de resolución, debiendo permitirse al funcionario formular alegaciones en los mismos.» Además, el EPCG ofrece una regulación muy completa de la tramitación del expediente disciplinario, pues el artículo 71 prevé la apreciación por el instructor del expediente de que la presunta falta pueda revestir «caracteres de delito», en cuyo caso deberá ser puesto en conocimiento de quien hubiese ordenado la incoación del expediente «para su oportuna comunicación al Ministerio Fiscal y con suspensión entre tanto de las actuaciones.» En este caso, el órgano que decidió la incoación o instrucción del expediente disciplinario, deberá «decretar» «de inmediato» la suspensión de las actuaciones hasta que recaiga sentencia firme (art. 105.7 y 105.8 EPARMU; similar art. 76 EPIB; art. 70.2 EPCCYL; art. 72.2 EPAEX). Además (y de forma acorde con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional vista) si la «sentencia no impusiese pena por haberse acreditado en el proceso penal la no participación del inculcado en los hechos o por haberse apreciado alguna de las causas eximentes de responsabilidad criminal, la autoridad ordenará el archivo de las actuaciones.» Y de igual forma debe entenderse para el caso en el que la sentencia no hubiese admitido la participación del inculcado no como autor (sino como encubridor,...), en cuyo caso tampoco será tenida en cuenta la participación del funcionario. En relación con la participación es interesante lo dispuesto en el artículo 70 del EPAEX que señala que incurrirán en responsabilidad no sólo los autores de las faltas, sino «también los superiores que

las toleren y los funcionarios que las encubran, así como los que induzcan a su comisión.»

Finalmente, el artículo 73 prevé que las anotaciones en la hoja de servicios relativas a sanciones impuestas podrán cancelarse a petición del funcionario, una vez transcurrido un período equivalente al de prescripción de la falta, siempre y cuando no se hubiese incoado nuevo expediente al funcionario que dé lugar a sanción. Finalmente, «la cancelación surtirá plenos efectos, incluidos los de apreciación de reincidencia» (también art. 50 EPPand.; art. 80 EPRI; art. 107 EPARMU; art. 76 EPPIB; art. 70.1 EPCYL; art. 69.2 EPAEX; art. 55 EPPCANT).

El resto de Estatutos de personal prevé algunas disposiciones similares, como el del Personal del Parlamento de Andalucía que dispone que el expediente disciplinario se iniciará por acuerdo de la Mesa del Parlamento, «que designará instructor a uno de sus miembros y como Secretario, a un Letrado de la Cámara», o a un funcionario de la Cámara que sea Licenciado en Derecho (art. 105.1 EPAMU), abriéndose un plazo para presentar alegaciones de 10 días (art. 105.3 EPAMU; art. 106.3 EPPCAT; EPPRI). Así mismo, resulta interesante el Estatuto de personal del Parlamento de Canarias que prevé que el nombramiento de instructor y secretario corresponden al Letrado-Secretario General. Por su lado, peculiar es el supuesto del Estatuto de personal de las Cortes Valencianas, cuyo artículo 62 determina que la Mesa designará como instructor «a uno de sus miembros y como secretario al Letrado Mayor o, en su caso, a otro miembro de la Mesa». Es habitual, por lo demás, que el Instructor sea un Letrado de la Cámara y el Secretario un funcionario de la misma (art. 71.2 EPAEX; similar art. 56.c EPCCLM).

En cualquier caso, no suelen ser muchas las disposiciones que regulan aspectos de la instrucción del expediente. Un ejemplo significativo porque sí incluye regulación es el del EPAMU, cuyo artículo 105 determina que el «instructor podrá ordenar la realización de cuantas actuaciones estime oportunas, así como la práctica de las pruebas que sean necesarias para esclarecimiento de los hechos que hubieren motivado la incoación del expediente. En todo caso, deberá recibir la declaración del funcionario expedientado.» Además se determina que «a la vista de las actuaciones, y con base en ellas, el instructor formulará el pliego de cargos que se imputan al supuesto infractor, y dispondrá su notificación al mismo, quien, en el plazo de diez días siguientes, podrá hacer las alegaciones que estime más conveniente a su defensa.» A continuación, el instructor «elevará a la Mesa la oportuna propuesta de resolución». Así mismo, el expediente deberá estar «concluso» en un plazo de seis meses contados desde su inicio, además «podrá exigirse la correspondiente responsabilidad al instructor del expediente en el caso de que el plazo al que se refiere este apartado transcurriese sin que se practiquen actuaciones por “manifiesta falta de diligencia”» (art. 105.6 EPARMU). También incluye una regulación completa (aunque menos que la de la Asamblea de Murcia) el Estatuto de Personal de las Cortes Valencianas (artículos 63 a 66 EPCV).

Por otra parte, apenas se incluyen disposiciones en materia de sanciones en otros Estatutos, como el del personal de las Cortes de Aragón. Además, algunos Estatutos de personal, como el de Asturias no introducen ninguna disposición especial en relación con el régimen disciplinario, sino que se remiten al régimen del personal funcionario de la Administración dependiente del Gobierno, (EPPAST D. A. 1 ). Igual sucede en el Estatuto de personal de la Asamblea de Madrid (art. 3 EPAM), en el del personal del Parlamento de Navarra (art. 38.3 y 41 EPPNA), en el del personal del Parlamento vasco (art. 35.1 EPPV que determina, además, el carácter supletorio de la LPA, vigente en el momento de su aprobación); también en el artículo 75 EPPCAN, en el artículo 104 EPPCAT (aunque incluye una regulación mínima sobre la graduación de las sanciones y la instrucción del expediente disciplinario) y en el artículo 56 EPCCLM (que se remite a la legislación del Estado).

Finalmente, podría plantearse si el Real Decreto 33/1986, de 10 enero pudiese ser, en su caso aplicable de forma supletoria en los Parlamentos autonómicos, pues el Derecho del Estado es supletorio del Derecho de las Comunidades Autónomas y, además, el Derecho de la Administración de las Comunidades Autónomas es supletorio de la Administración parlamentaria. Podría defenderse tal posición en casi todos los Parlamentos, aunque no hay duda de sí sería posible, por ejemplo, en la Administración parlamentaria de la Junta General del Principado de Asturias, por la remisión que hace el Estatuto a la legislación del Estado.